

APONTAMENTOS SOBRE CONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS: A QUESTÃO DOS PROJETOS «AUTORIZATIVOS»

Jane Faulstich Diniz Reis^(*)

Marília de Ávila e Silva Sampaio^(*)

Introdução. Conceitos e princípios fundamentais. A jurisprudência e a questão da iniciativa reservada. A questão dos «projetos autorizativos». A jurisprudência e os «projetos autorizativos». Conclusão.

Introdução

A técnica de elaboração das leis e, dentro dela, a questão da competência legislativa têm sofrido alterações, impostas por circunstâncias políticas, econômicas e sociais.

No âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a tarefa de elaboração legislativa desafia pontos de reflexão teórica que não devem ser postergados, particularmente no que se refere a parâmetros constitucionais e jurídicos limitadores de sua ação.

Dentro desse prisma, o foco central deste estudo dirige-se para as normas de processo legislativo instituídas pela Lei Orgânica do Distrito Federal, que seguem as linhas básicas do modelo constitucional federal, especialmente no que tange a projetos de lei, apresentados com desrespeito às normas de iniciativa.

Iniciamos o estudo pela definição de conceitos e princípios fundamentais para a compreensão do tema, como o da supremacia constitucional, o da reserva de iniciativa e o da independência e harmonia entre os Poderes, segundo o entendimento consagrado na doutrina.

Em seguida, o exame se desloca para o debate sobre a iniciativa reservada, em que a controvérsia principal refere-se ao papel da sanção a projetos eivados do vício de iniciativa, aqueles cuja iniciativa é reservada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo, mas que são apresentados por integrantes do Poder Legislativo. Nesse capítulo, apresentamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que modificou conhe-

(*) Assessoras Legislativas da Câmara Legislativa do Distrito Federal

cimento pacificado sob a égide da Constituição de 1946, no sentido de que a sanção a esses projetos não mais supre o vício referido.

Finalmente, após algumas considerações sobre os projetos que utilizam a fórmula «autorizativa», a pretexto de superar limitações constitucionais e jurídicas, focalizamos duas decisões do Supremo Tribunal Federal, apontando-lhes a coima de inconstitucionalidade que não se afasta pela simples adoção desse tipo de recurso.

Convém, desde logo, explicitar que nos guia o objetivo de contribuir para o processo de reflexão presenciado nesta Instituição, evidenciando a busca do aperfeiçoamento de uma de suas atividades precípuas, em face das dificuldades decorrentes das modificações que o tempo vai inscrevendo na atividade legislativa.

1. Conceitos e Princípios Fundamentais

Por processo legislativo entende-se, segundo o eminente constitucionalista José Afonso da Silva, «o conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de Direito. Esses atos são: a) iniciativa legislativa; b) emendas; c) votação; d) sanção e veto; e) promulgação e publicação.» (in *Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 1992, pág. 458.)

Nas suas linhas básicas, o processo legislativo do Distrito Federal é o mesmo da União e dos Estados, sofrendo alterações decorrentes de sua condição peculiar. Segundo o art. 32 da Constituição, «o Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição». (Grifamos)

Assim, o processo legislativo compreende, nos termos do art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis complementares e ordinárias, decretos legislativos e resoluções, e, como processo, envolve aspectos de ordem formal e material, a serem obrigatoriamente observados, sob pena de se inquinar a proposição de vícios insanáveis. Não admite, a exemplo do modelo federal, as leis delegadas e as medidas provisórias. Aliás, no que se refere a delegação, o art. 53, §§ 1º e 2º, é de meridiana clareza, ao vedar a delegação de atribuições entre os Poderes, salvo as exceções previstas na Lei Orgânica.

Outro conceito importante é o de constitucionalidade. Discorrendo sobre controle de constitucionalidade, José Afonso da Silva observa que:

«(a inconstitucionalidade por ação) ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da constituição. O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da constituição resulta o da *compatibilidade vertical* das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a *incompatibilidade vertical* resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.

Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama *inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público*, e que se manifesta sob dois aspectos: a) *formalmente*, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição; b) *materialmente*, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição.

Essa incompatibilidade não pode perdurar, porque contrasta com o princípio da coerência e harmonia das normas do ordenamento jurídico, entendido, por isso mesmo, como *reunião de normas vinculadas entre si por uma fundamentação unitária*» (op. cit., pág. 48).

No âmbito do Distrito Federal, as normas de processo legislativo encontram-se disciplinadas de forma definitiva na Lei Orgânica. Entre elas, destacamos as de iniciativa legislativa, segundo o objetivo deste estudo, que são:

«Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

I — criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II — servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III — organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

IV — criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

V — plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.»

Ressalte-se que, geralmente, essas matérias envolvem encargos financeiros, sob a incumbência do Poder Executivo, encarregado da administração pública do Distrito Federal.

A iniciativa exclusiva do Poder Executivo encontra-se explicitada também no art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, onde se relacionam as atribuições do Governador, da seguinte maneira:

«Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

....

VI — iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;»

Quanto à doutrina, cabe observar, a respeito da questão da iniciativa reservada, que os pontos de vista sobre a matéria não são uniformes. Ou melhor, os juristas são unânimes ao discorrerem sobre o conceito, registrando-se, porém, opiniões divergentes sobre as implicações da invasão da iniciativa reservada.

José Cretella Júnior, por exemplo, observa que a iniciativa *ratione materiae* pode ser geral ou reservada, consistindo esta na vinculação de determinadas matérias a determinados titulares, excluídos, assim, todos os demais interditos de qualquer iniciativa a respeito. Ressalta, ainda, o ilustre jurista, a vedação ao Poder Executivo de iniciar o processo legislativo nas matérias reservadas ao Senado Federal ou à Câmara dos Deputados ou aos tribunais (cf. *Comentários à Constituição de 1988*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, vol. 5, págs. 2732 e segs.).

Entretanto, ao tecer considerações sobre a sanção e o veto, assim observa:

«A nosso ver, a *sanção presidencial*, dada em projetos, cívicos do vício de usurpação de iniciativa exclusiva, tem, como conseqüência, a total convalidação ou sanatoria do projeto de lei defeituoso, tomando assim, perfeita, acabada, a lei que a ele subiu, para apreciação». (*op. cit.*, pág. 2768).

Sob o enfoque acima, o princípio da reserva de iniciativa não se aplicaria ao Poder Executivo. *Data vênia*, não nos parece coerente seu ponto de vista. Acatando-se esse entendimento, caberia indagar a razão de a Constituição trazer relacionadas as competências privativas de cada Poder de forma explícita.

Nesse ponto, é oportuno considerar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta Magna, de observância obrigatória pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Cláusula clássica do Direito Constitucional brasileiro, a separação de Poderes não significa a separação estática das funções legislativa e administrativa, mas uma divisão de tarefas estatais, de atividades e funções entre órgãos distintos, autônomos, assim denominados Poderes.

No entender de José Afonso da Silva, significa a independência orgânica pela qual um Poder jamais se encontra numa posição de subordinação aos demais. Harmonia, por outro lado, expressa a idéia do respeito mútuo entre os Poderes e seus agentes, da integração e da interdependência entre eles, que interagem e se controlam reciprocamente, constituindo o chamado «sistema de freios e contrapesos» (*op. cit.*, pág. 96).

Independência entre os Poderes, afirma José Afonso da Silva, significa, salvo as disposições constitucionais, que: a) a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) finalmente, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas, repetimos, apenas as disposições constitucionais (*idem*, pág. 100).

Dessa forma, o princípio deve ser interpretado como idéia racionalizadora do aparato estatal ou como técnica de organização do poder, no entender de Clèmerson Merlin Clève (*Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993).

O princípio da independência e harmonia entre os Poderes está reproduzido no seguinte dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal:

«Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.»

Voltando ao princípio da reserva de iniciativa, deve-se registrar que o exame da questão ocasionou relevante discussão, principalmente no que concerne ao aspecto relacionado com a sanção ou veto a projetos de lei cuja iniciativa é reservada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo. Dessa discussão, ressaltamos o texto de Francisco Campos, o qual, já em 1962, defendia o seguinte ponto de vista:

«A elaboração legislativa é regulada por duas espécies de normas, uma de caráter constitucional e outra de caráter regimental. Se a faculdade exclusiva atribuída ao Poder Executivo para tomar a iniciativa de certos projetos de lei constitui o elo inicial do processo de elaboração legislativa desses projetos, a faculdade em questão é de ordem constitucional ou constitui uma prerrogativa constitucional do Poder Executivo.

A nulidade resultante de haver a iniciativa daqueles projetos ter sido tomada por um outro Poder, manifestamente excluído do exercício dessa competência, implica violação da norma constitucional, e, entre nós, a sanção de tal anomalia é a inconstitucionalidade do ato, e deste defeito ele não poderá convallescer, pois não há nenhum poder com a competência de convalidar atos inconstitucionais e, se se trata de competência constitucional, a autoridade cuja competência é usurpada não poderá utilmente aquiescer a essa usurpação.

A competência constitucional é sempre de ordem pública. E, assim, nenhuma autoridade a que seja colada uma competência de ordem constitucional poderá consentir previamente a que a mesma seja exercida por outro poder ou por outra autoridade, ou adotar como seu ato que, de sua competência, foi, entretanto, praticado mediante usurpação da sua competência.

....

Acresce, ainda, que a iniciativa de certos projetos de lei, cometida com exclusividade ao Poder Executivo, não é ato de natureza especificamente processual. É uma faculdade ou um poder, em tudo comparável às demais faculdades ou aos demais poderes que a Constituição atribui ao Poder Executivo, como o de nomear, manter relações diplomáticas com os demais Estados, e todas as demais prerrogativas que a Constituição imputa, com exclusividade, ao Poder Executivo. Pelo exercício da faculdade de iniciativa de certos projetos por parte do Poder Executivo é que a Câmara Legislativa se torna competente para legislar sobre a matéria, ou a sua competência legislativa sobre a matéria é condicionada

à iniciativa do Poder Executivo. A iniciativa do Poder Executivo dá partida ao processo de elaboração legislativa.

....

Demais, a sanção não se destina a expungir o ato legislativo das irregularidades ou nulidades em que haja incorrido o processo da sua gestação. Em se tratando de violação de norma constitucional na iniciativa e na votação dos projetos de lei, ou de incompatibilidade entre o conteúdo preceptivo do projeto e disposições de ordem constitucional, se a sanção tivesse a força de convalidar o projeto ou de o sanar do seu defeito radical, não teria sentido falar de leis inconstitucionais, pois, em última análise, as leis são projetos que foram sancionados.» (in *Revista de Direito Administrativo* n. 73, jul/set., 1963, págs. 386 e ss.).

Tido como o mais contundente e o mais radical dos críticos do Poder Legislativo, cujos excessos se explicam, em larga medida, pela formação autoritária do notável jurista, mas nem por isso o menos lúcido de seus analistas, no entender do ilustre Professor Inocêncio Mártires Coelho («Processo Legislativo: Relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo na Constituição de 1988», in *Revista de Informação Legislativa*, a. 28, n. 112, out./dez., 1991), ainda assim impõe-se-nos o reconhecimento da pertinência das observações de Francisco Campos aqui destacadas.

Trata-se de mandamento constitucional que traduz o fenômeno da descentralização legislativa, dentro do qual o Parlamento monopolizador da atividade legiferante acabou. Ele deve continuar legislando, é verdade, mas a função legislativa será, no Estado contemporâneo, dividida com o Executivo. Por isso, afirma Clémerson Merlin Clève (*op. cit.*, pág. 56): o Parlamento não deve deixar de reforçar o seu poder de controle sobre os atos, inclusive normativos, do Executivo.

Ademais, doutrina mais recente não vem entendendo as implicações do vício de invasão de competência de modo diferente. Confiram-se, a propósito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 1973, págs. 184-91) e Clémerson Merlin Clève (*op. cit.*, pág. 180).

Também no campo do Direito Administrativo, o entendimento é coerente com o mandamento constitucional. Maria Sylvia Zanella di Pietro observa que a convalidação depende do tipo de vício que atinge o ato. Assim, o ato praticado com vício de competência admite convalidação (que recebe o nome de ratificação), desde que não se trate de competência outorgada com exclusividade, hipótese em que se exclui a possibilidade de delegação ou de avocação. E exemplifica: o art. 84 da Constituição Federal define as matérias de competência privativa do Presidente da República e, no parágrafo único, permite que ele delegue as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII, e XXV aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União; se essas autoridades praticarem um desses atos, sem que haja delegação, o Presidente da República poderá ratificá-los; nas outras hipóteses, não terá essa faculdade.

Do mesmo modo, acrescenta a ilustre administrativista, nas matérias de competência exclusiva das pessoas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) isso não

é possível. O ato é inconstitucional, porque fere a distribuição de competência feita pela própria Constituição.

Também não se admite a ratificação quando haja incompetência em razão da matéria, ressalta. Se um Ministério pratica um ato de competência de outro Ministério, por exemplo, porque, nesse caso, também existe exclusividade de atribuições (cf. *Direito Administrativo*, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 1994, pág. 203).

Sobre a iniciativa legislativa nos deteremos ainda na seção seguinte, considerando a questão sob o ponto de vista da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. A jurisprudência e a questão da iniciativa reservada

Sob a vigência da Constituição de 1946, consolidou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de declarar a constitucionalidade de leis inúmeras que manifestamente violavam a reserva de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Esse entendimento restou pacificado com a edição da Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, em cujo verbete se lê: «A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo».

Um dos argumentos centrais resumia-se na afirmação de que a regra de reserva de iniciativa é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade do titular da iniciativa, a qual poderia atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção.

Nesse sentido pronunciou-se, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nos idos de 1954, decidindo que se o Executivo, expressa ou tacitamente, sanciona projetos que deveriam ter sido da sua iniciativa, qualquer das sanções poderá ser considerada como controle verificado *a posteriori*, não cabendo mais invocar o vício da iniciativa. A falta de iniciativa, ainda que exigida, ficaria sanada com a sanção tácita ou expressa do Poder Executivo (cf. *Revista de Direito Administrativo*, n. 42/247).

Matéria controvertida, muito se tem questionado se a sanção supriria a falta de iniciativa do Poder Executivo. Em texto recente, Afonso César, do Instituto de Pesquisas, Estudos e Assessoria do Congresso Nacional, defende a conclusão de que são rigorosamente constitucionais, à luz da doutrina e da Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, projetos de autoria de parlamentares cuja iniciativa seja privativa do Presidente da República («Apontamentos sobre a Constitucionalidade das Proposições Legislativas», in *Revista de Informação Legislativa*, a. 29, n. 113, jan./mar., 1992).

Causa estranheza, entretanto, ter o autor do texto transcrito desconsiderado o fato de haver sido a Súmula 5, na qual fundamenta seu ponto de vista, cancelada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da Representação n. 890-GB, em 27 de março de 1974, relatada pelo Ministro Oswaldo Trigueiro.

Chamamos a atenção para o fato de que a Súmula, de 1963, consubstanciava jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada sob o império da Constituição de 1946.

A partir de 1964, acrescentou-se, em nosso sistema constitucional, à norma de que o Chefe do Poder Executivo tem competência exclusiva para a iniciativa de certas leis, o

preceito segundo o qual no tocante aos projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, não são admitidas emendas que aumentem despesas.

Ao comentar o acréscimo do preceito referido; no julgamento da Representação n. 890-GB, observa o Ministro Oswaldo Trigueiro:

«Criou-se, assim, uma proibição para o Poder Legislativo, que é destinatário da norma, e proibição essa que não pode, evidentemente, ser afastado pela concordância, *a posteriori*, por parte do Poder Executivo, defeso que é a qualquer dos Poderes do Estado levantar proibições, ainda que estabelecidas para a salvaguarda de prerrogativa de um deles. É por isso que, por exemplo, não obstante o Congresso Nacional concordasse, pela unanimidade de seus membros, em emendar a Constituição na vigência de estado de sítio, sob a alegação de que a norma existe a seu favor e, no caso, ele se julgava com a necessária independência para a emenda, ainda esta seria irremediavelmente inconstitucional.

....

Parece-me curial que o Congresso não pode exercer qualquer das atribuições previstas no art. 81, as quais são privativas do Presidente da República. Se o fizer, estará incorrendo em usurpação de Poderes que não será legitimada pela aquiescência, tácita ou explícita, que o Presidente lhe der *a posteriori*.» (in: *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 69, set., 1974, pág. 625.)

Leia-se, ainda, o voto do Sr. Ministro Armando Rolemberg, na mesma Representação n. 890-GB:

«Ao estabelecer que determinados projetos são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo ou ao vedar a admissão de emendas a tais projetos que aumentem a despesa, a Constituição estatui regras proibitivas dirigidas ao Poder Legislativo, no primeiro caso de forma implícita, e no último expressamente, pois, ao reservar ao Poder Executivo a iniciativa de certas leis vedou essa providência ao Poder Legislativo.

....

Não há, assim, como entender-se ao abrigo da Súmula 5, o art. 43 da Lei n. 2.085-A, do Estado da Guanabara, e como foi elaborada com inobservância de regra constitucional reguladora do processo legislativo, a Representação deverá ser julgada procedente pois, como afirmou Francisco Campos (*Dir. Const.*, ed. de 1965, vol. I, pág. 401), 'desde que a lei ou o ato de um dos Poderes se encontre em conflito aberto e manifesto com a Constituição, quer pela natureza dos poderes utilizados na emanção da lei ou na produção do ato, quer por inobservância das formalidades prescritas na Constituição, incorrem, ato e lei, na censura do Judiciário, que lhes deverá decretar a nulidade ou a inaplicabilidade por inconstitucionais'. (Grifo nosso; *op. cit.*, pág. 635).

A exposição acima insere-se sob a vigência da Constituição de 1969. Em relação à Constituição de 1946, a de 1969 ampliou as disposições concernentes ao processo

legislativo, ao estabelecer no art. 57 a competência exclusiva do Presidente da República para a iniciativa de lei sobre as matérias ali relacionadas, além de acolher, no parágrafo único do mesmo artigo, a proibição de emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de lei da iniciativa exclusiva do Presidente, introduzida no sistema constitucional pelo Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964.

A Constituição de 1988 manteve, com ligeira modificação, a competência privativa do Presidente da República para a iniciativa de leis no art. 61, § 1º, como também a proibição de emendas nos projetos de sua iniciativa exclusiva, com ressalvas, no art. 63.

No que toca ao Distrito Federal, a simetria com as disposições constitucionais comentadas pode ser conferida pelo § 1º do art. 71 e art. 72, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Após o julgamento da Representação n. 890-GB, que cancelou a aplicação da jurisprudência da Súmula 5, anteriormente comentada, as decisões do Supremo Tribunal Federal acentuam os princípios constitucionais da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º) e da reserva de iniciativa de lei ao Poder Executivo (art. 61).

Além dessas representações julgadas procedentes, confirmaram-se as de ns. 1.304-PR e 1.338-RS, sustentando a tese de que não mais se admite a convalidação do vício formal de iniciativa.

Nem mesmo através da emenda constitucional a invasão de competência exclusiva do Poder Executivo tem sido admitida. No julgamento da Representação n. 1.061-SP, por exemplo, o entendimento do egrégio Tribunal é o seguinte:

«Não afasta o vício de iniciativa, na ordem estadual, o fato de a criação de norma por via de emenda constitucional e não de lei ordinária. A vedação posta na Emenda Constitucional impugnada importa em subtrair a matéria à disciplina de lei ordinária, retirando, em decorrência, o poder de iniciativa atribuído com exclusividade, na espécie, ao Chefe do Poder Executivo». (RTJ 102/479).

Considerando que a Constituição Federal mantém os princípios da independência e harmonia entre os Poderes e da reserva de iniciativa no processo legislativo e que tais princípios são de obrigatória observação nas Unidades da Federação, conclui-se que os cânones que presidiram o exame das Representações comentadas aplicam-se no exame das proposições legislativas. Padece de vício de constitucionalidade o projeto de lei que manifeste inobservância das normas constitucionais em relevo e, em consequência, de vício de legalidade ou de juridicidade, por inobservância das normas reproduzidas na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ademais, o *Regimento Interno da Câmara Legislativa* é claro, ao dispor no art. 98, I e VIII, que não se admitirão proposições sobre assunto alheio à competência da Câmara Legislativa, exceto as indicações (art. 105), e que contrariem, manifestamente, preceitos da Constituição Federal ou da Lei Orgânica.

Quanto à Constituição de 1988, é preciso assinalar que o Supremo ainda não definiu se os princípios que informam o processo legislativo impõem-se aos Estados-membros como padrões de compulsória observância. Embora não definitivamente assentada no

ponto, é possível afirmar que a jurisprudência tende a considerar que as linhas básicas do modelo constitucional federal, em particular as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar, devem ser obrigatoriamente observadas.

Confiram-se, a propósito da conclusão acima, as seguintes medidas cautelares deferidas: ADIn n. 216 (DJ, 27/5/90), 276 (DJ, 17/8/90), 546 (DJ, 8/11/91), 568 (DJ, 22/11/91), 582 (DJ, 7/2/92), 645 (DJ, 21/2/92) e 822 (RDA, n. 191, jan./mar., 1993).

3. A questão dos «projetos autorizativos»

Parece-nos perigosa anomalia a proliferação de projetos «autorizativos» na prática legislativa. Cabe ressaltar, contudo, que o uso de tais projetos não pode ser apontado como inovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a exemplo da prática adotada em outras Casas Legislativas.

Por projeto «autorizativo» entendemos aqueles que se apresentam sob a fórmula autorizativa, mas que versam sobre matéria cuja iniciativa para deflagrar o processo legislativo é reservada à competência do Poder Executivo.

O exame dos projetos de lei permite a classificação de diferentes tipos de autorizativos. Os genuinamente autorizativos, sem aspas, são aqueles encaminhados por mensagem do Poder Executivo, cuja matéria, por expressa disposição legal, exige a autorização do Poder Legislativo. Segundo a Lei Orgânica, como exemplificação, temos os que tratam de delegação de serviços públicos (art. 186, I), alienação de bens públicos (art. 49) e concessão de uso de área superior a cinquenta hectares (art. 60, XXVIII).

Esses autorizativos pressupõem, inevitavelmente, a iniciativa do Poder Executivo. Não caberia, portanto, uma autorização vaga e imprecisa por iniciativa do Poder Legislativo nessa matéria, sob pena de caracterizar delegação ilegal e indevida. A necessidade de autorização legislativa, nos casos especificados, e em outros, concretiza a contemporânea concepção do Parlamento como Poder fiscalizador e controlador da Administração Pública.

Outros há que, embora tratando de matéria incluída na competência parlamentar, revestem-se da fórmula autorizativa, acarretando inocuidade, na hipótese de iniciativa também conferida ao Poder Executivo. Como exemplo, citam-se os que dispõem sobre destinação de áreas públicas, criação e implantação de logradouros públicos, setores urbanos etc. Alguns desses projetos incorrem também em vício de técnica legislativa, pois se apresentam incompletos, sem a delimitação precisa da área objeto da medida, providência essencial a ser tomada antes de sua propositura.

Sobre isso, merece referência o Parecer n. 475/93, da 5ª SPR/DF, da lavra do Procurador do Distrito Federal, Mário César Lopes Barbosa, publicado no *Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal*, de 13 de maio de 1994, sobre o Projeto de Lei n. 961/93, que «cria o Parque Ecológico e Vivencial da Ceilândia». No referido parecer, o ilustre Procurador aponta, entre outras, as seguintes falhas: inconveniência evidente de se promover o levantamento e mapeamento topográficos detalhados da área, posteriormente à criação do parque; necessidade lógica de estudos prévios a respeito da delimitação

e das implicações de caráter urbanístico e ambiental decorrentes de sua possível implementação; a forma autorizativa do projeto pouco representa em termos jurídicos, já que não guarda caráter mandamental e cogente; e, finalmente, a fórmula autorizativa transmuta, indevida e inadequadamente, a lei em um ato complexo, cuja eficácia se condiciona a providências posteriores do Poder Executivo.

Do último tipo são aqueles que tratam de matéria sob a competência discricionária do Poder Executivo, apresentando mera aparência de lei, como os que autorizam a construção de ponte, equipamentos públicos, feiras, escolas etc.

Esses autorizativos refletem equívoco manifesto no que se refere ao conceito de lei. Embora, sob o critério estritamente formal e no sentido amplo, seja possível definir a lei como qualquer imposição à obediência individual, é preciso ressaltar que o legislador nunca está absolutamente livre para inserir na lei qualquer conteúdo. No caso, esses atos incluem-se na esfera do poder discricionário do Executivo, responsável pela administração pública. Em respeito ao princípio da independência e harmonia, não cabe ao Poder Legislativo obrigar o Poder Executivo (e muito menos autorizar) a esse tipo de providência. Esse procedimento desvirtua o caráter da lei e dá margem a interpretações perniciosas, permitindo inferir-se certo grau de submissão do Poder Legislativo àquele Poder ou de manipulação das relações entre os dois Poderes.

Cabe aqui uma digressão, a fim de se refletir sobre o termo *autorizar*. O *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* assim o define:

«*Autorizar*. V. t. d. 1. Dar ou conferir autoridade ou poder a: «Esta doutrina sólida... é o marfim antigo, cuja cor, por antiga, rubicunda, *autoriza*, enobrece ... os nossos Nazarenos» (Pe. Manuel Bernardes, *Nova Floresta*, V, p. 213). 2. Dar, conceder autorização, permissão, licença para; consentir expressamente em; permitir: «*autorizou* a publicação de suas obras completas». 3. Validar; confirmar, corroborar: «Seu procedimento não *autoriza* suspeitas quanto à sua probidade»... 8. Adquirir ou arrogar a si autoridade, ou apoiar-se nela». (2ª ed., rev. e aum., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pág. 204).

Ora, em se tratando de matéria na qual somente o Poder Executivo tem a expressa prerrogativa de deflagrar o processo legislativo, o uso da fórmula autorizativa não tem justificativa legal. Não se autoriza o que já está autorizado constitucional e juridicamente. Esse procedimento afronta, além dos princípios já comentados, o da hierarquia entre os diplomas legais, pois norma inferior (como lei ordinária) não pode contrariar a Constituição ou a Lei Orgânica.

Isso posto, cabe chamar a atenção sobre a conscientização do Poder Legislativo Federal acerca dessa questão dos projetos autorizativos. Pronunciou-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, acatando decisão de seus membros, pela negação de admissibilidade às proposições violadoras do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Esse parágrafo relaciona matérias de lei cuja iniciativa é privativa do Presidente da República.

Fundamenta a decisão a constatação de que tal sorte de proposições, em número significativo, a pretexto de «autorizar» outro poder a implementar determinada medida

ou providência, acaba, na verdade, por invadir seara legislativa reservada à competência privativa de outros órgãos.

Finaliza a fundamentação a afirmativa de que tal diretriz, doravante adotada pela Comissão no sentido de rejeitar proposições desse tipo, expressa o objetivo de conferir aos trabalhos maior economia processual, contribuindo, enfim, para a implementação efetiva de uma política legislativa mais produtiva.

Acompanha a decisão da referida Comissão uma relação de projetos «autorizativos» composta de setenta títulos e respectivas ementas, em trâmite de 1986 a 1991, sobre os quais incide a decisão.

Acrescente-se ao exposto, conforme o parecer dado a um dos projetos de lei daquela Casa (Projeto de Lei n. 1.892/89), que «autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade 'Multicampi' e dá outras providências», o risco de interpretação inevitavelmente depreciativa advindo desse tipo de procedimento. Leia-se a seguir parte do texto:

«Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância. Não posso negar que o Autor tenha a possibilidade de ter idéias brilhantes e de provável fruto político. Mas concordar que propostas de tal jaez possam se transformar em lei vai uma distância muito grande. Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Executivo pelo seu não cumprimento? Nenhuma.

Assim considero a proposta eleitoralmente aceitável, mas sob o ponto de vista constitucional não posso permitir que prospere, pois há invasão de competência». (Brasil. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação ao Projeto de Lei n. 1.892/89).

Antes de focalizar, na seção seguinte, duas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a questão específica dos projetos «autorizativos», julgamos conveniente algumas observações.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal é uma instituição nova, o que depõe a seu favor, no sentido de não se repetirem distorções cuja prática se encontra superada.

Merece destaque, sob esse prisma, a crítica lúcida do ilustre Deputado Federal Sr. Henrique Turner, na justificativa ao Projeto de Lei Complementar n. 137/80, que «dispõe sobre normas gerais de elaboração legislativa», publicado no *Diário do Congresso Nacional*, em setembro de 1980. Após o estudo atento das inúmeras críticas endereçadas ao setor, com extrema propriedade, o Parlamentar discorre sobre os «males da legislação», entre os quais se incluem o inflacionamento da legislação, a promiscuidade legislativa (atos com vestimenta de lei) e progressiva marginalização da técnica legislativa.

Devemos destacar, ainda, como reflexo da busca pelo aperfeiçoamento de sua atividade, no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Projeto de Lei Complementar n. 7/93, que «regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal».

Registrem-se, também, os motivos do veto do Sr. Governador do Distrito Federal ao Projeto de Lei n. 1.294/94, que «autoriza o Poder Executivo a conceder benefício

alimentação aos servidores civis dos órgãos da Administração Pública do Distrito Federal, direta, autárquica e fundacional», anunciando novo procedimento em relação a autorizativos que invadem sua competência legal.

Em contraposição ao até aqui destacado, exige ponderação o ponto de vista daqueles que vêem nesses autorizativos frutos políticos, a nosso ver, ilusórios. Nada obriga o Poder Executivo a implementar as leis «autorizativas» já sancionadas. A causa reside no comando da norma, que inculca certa margem de liberdade ao chefe do Poder Executivo, a quem é dirigida, para decidir se pratica ou não o ato, em que momento o fará ou como o fará. Qual a conveniência desse procedimento? Sem tal segurança, que consequências adviriam?

Dentro dessa perspectiva, confira-se a relação, meramente exemplificativa, de Leis autorizativas que não foram aplicadas ou implementadas, até maio de 1994:

1. Lei n. 63, de 12/12/89, que «autoriza a instituição do Memorial Israel Pinheiro e dá outras providências»;

2. Lei n. 65, de 14/12/89, que «autoriza o Poder Executivo a criar a Escola Técnica de Taguatinga»;

3. Lei n. 187, de 27/11/91, que «autoriza o Governo do Distrito Federal a construir a ponte sobre o Lago Paranoá e dá outras providências»;

4. Lei n. 219, de 26/12/91, que «autoriza o Poder Executivo a criar um Sistema de Unidade Móvel de Atendimento Médico Domiciliar do Distrito Federal — SUMAD»;

5. Lei n. 232, de 16/1/92, que «autoriza o Governo do Distrito Federal a instituir a Loteria Social e dá outras providências»;

6. Lei n. 260, de 7/5/92, que «autoriza a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Distrito Federal e dá outras providências»;

7. Lei n. 302, de 27/2/92, que «autoriza o Poder Executivo a criar e instalar o Parque Ecológico Veredinha, em Brazlândia, e dá outras providências»;

8. Lei n. 386, de 18/12/92, que «autoriza a instalação do Poliduto Paulineia/Brasília»;

9. Lei n. 434, de 20/4/93, que «autoriza o Poder Executivo a criar abrigos para mulheres vítimas de violência»;

10. Lei n. 599, de 23/11/93, que «autoriza a inclusão dos cursos de habilitação profissional de 'Ator Teatral' e 'Técnico em Espetáculos de Diversões', no ensino de 2º grau da Rede Educacional Pública do Distrito Federal».

4. A jurisprudência e os projetos «autorizativos»

Em 24 de novembro de 1965, Oswaldo Trigueiro, Procurador-Geral da República, submeteu à apreciação do Supremo Tribunal Federal a arguição de inconstitucionalidade da Lei n. 817, de 4 de agosto de 1965, do então Estado da Guanabara, que autorizava o Poder Executivo a ceder, com encargos, um imóvel daquele Estado para funcionamento da Sociedade Interplanetária do Rio de Janeiro.

Com o objetivo de sermos concisos, transcreveremos a seguir parte do pronunciamento do Sr. Ministro Evandro Lins, relator da matéria, remetendo o leitor interessado ao texto integral da Representação n. 686-GB, publicada na *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 39, de 1967.

«No caso, a Assembléia Legislativa exorbitou de seus poderes, invadindo a esfera de competência do Executivo, o que atenta contra o princípio contido no art. 7º, VII, letra b, da Constituição Federal.

O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz. É que o Legislativo não tinha poderes para formulá-la e, muito menos, para editá-la. Claro que se tratando de autorização apenas, o Governador não estava obrigado a cumpri-la. Senão a vetou, o que deveria ter feito, nem por isso lhe ficou vedado utilizar-se da representação para a declaração de sua inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

O motivo inspirador da representação, segundo a informação da Assembléia Legislativa, teria sido uma luta política entre o Governador e o Legislativo. Por menos nobre que tenha sido a inspiração, essa não é razão suficiente para convalidar a manifesta inconstitucionalidade da lei.» (in: *Revista Trimestral de Jurisprudência* n. 39, 1967, pág. 617).

Cabe observar que o dispositivo da Constituição então vigente, a que se referiu o Sr. Ministro, dispõe sobre a intervenção federal nos Estados a fim de assegurar a observância da independência e harmonia entre os Poderes.

A segunda decisão sobre a qual queremos chamar a atenção é aquela em que o Supremo Tribunal Federal, através do relator Ministro Néri da Silveira, em 17 de março de 1982, declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 174, de 8 de dezembro de 1977, do Estado do Rio de Janeiro, no julgamento da Representação n. 993-RJ (cf. *RTJ* 104/46-53).

Essa Lei, de iniciativa do Poder Legislativo daquele Estado, autorizava o Poder Executivo a criar a Fundação Estadual de Assistência e Bem-Estar do Ancião — Feabean.

A referida Representação apóia-se nos seguintes argumentos, relatados pelo Ministro Néri da Silveira:

«O diploma legal impugnado é de caráter meramente autorizativo (artigo 1º), não traduzindo ato materialmente legislativo, pois lhe falta o requisito essencial da coercibilidade.

Disposição legal que não é obrigatória, constituindo-se lei somente em sentido formal, torna-se ineficaz. Por isso mesmo, tem-se sustentado a inconstitucionalidade de norma de tal natureza, porque sua edição não se ajusta à competência da Assembléia Legislativa, expressa no artigo 34 da Constituição Estadual.

A Lei, para ser materialmente lei, deve ser obrigatória; não basta a simples forma legislativa.

Lei autorizativa traduz, sob ângulo material, verdadeiro ato administrativo. Ora, ao órgão legislativo só é lícito participar diretamente da atividade administrativa nos casos em que, para tanto, a Constituição Estadual lhe outorgue competência expressa. Fora daí ocorre violação do princípio da harmonia e independência dos poderes (CF., art. 10, inc. VII, letra c).

O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz». (in: *Revista Trimestral de Jurisprudência* n. 104, abr., 1983, pág. 48.)

Após examinar os argumentos da Representação, o Sr. Ministro Néri da Silveira passa ao relato dos argumentos apresentados pela Assembléia Legislativa daquele Estado, que sustentava a constitucionalidade formal da Lei impugnada, e, em seguida, assim se pronuncia:

«Não afasta, na espécie, a coima de inconstitucionalidade da Lei n. 174 em exame a circunstância de se conter, em seu art. 1º, autorização ao Poder Executivo para criar a Fundação, sendo certo que, de outras disposições da Lei, já referidas, decorre ao Governador de Estado o dever de adotar providências que o vinculam, afinal, a procedimento próprio de criação da entidade em apreço com a inafastável despesa pública, à margem da iniciativa que a Constituição reserva ao Chefe do Governo estadual. De observar, outrossim, que o só fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa». (*Op. cit.*, pág. 53).

Conclusão

O exame da constitucionalidade e juridicidade das proposições legislativas deve seguir os mesmos parâmetros que presidem o exame das leis. É constitucional e jurídico o projeto de lei de cuja aprovação resulte lei constitucional e jurídica.

Nesse exame, destaca-se a observância dos princípios estabelecidos na Constituição Federal e repetidos na Lei Orgânica, da independência e harmonia entre os Poderes e da reserva de iniciativa exclusiva e das normas de processo legislativo.

De obrigatória observância são, portanto, os arts. 53, 71 e 72 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sem prejuízo das demais disposições relevantes ao exame da proposição, sob pena de se inquinar a proposição de vício insanável.

No que concerne aos projetos de lei autorizativos, há de se examinar a matéria sobre a qual dispõem. São inconstitucionais e injurídicos os «autorizativos» apresentados por Parlamentares que versem sobre matéria cuja iniciativa para deflagar o processo legislativo é explicitamente reservada a outro Poder. Essa afirmação encontra suporte na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A coima de inconstitucionalidade não se afasta pelo só fato de ser a lei «autorizativa».

O entendimento pacificado com a edição da Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, pelo qual a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, foi cancelado no julgamento da Representação n. 890-GB, em 1974. A partir de então,

registram-se reiteradas decisões daquele Órgão em que se manifesta o entendimento contrário: «A sanção não supre a falta de iniciativa do Poder Executivo».

O simples «autorizar», na verdade, pouco representa em termos jurídicos. É absolutamente inócua a fórmula meramente autorizativa, na hipótese de iniciativa cabente a outro Poder, desvirtuando o caráter de obrigatoriedade, de coatividade e de generalidade típico da norma legal.

A médio e a longo prazos, a não implementação de inúmeras leis «autorizativas» representará significativo desgaste para a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Acrescentemos, ainda, que, após a Constituição de 1988, a tendência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido pela observância compulsória das linhas básicas do modelo federal de processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar.

Além dos aspectos de constitucionalidade e juridicidade explorados neste texto, merece cuidado a proliferação de leis sem eficácia jurídica, confundindo e tumultuando a vida dos cidadãos, que necessitam conhecê-las e aplicá-las com segurança e clareza.

Finalizando, cumpre ressaltar que o presente estudo não passa de pequena contribuição na tarefa a que fomos chamados a desempenhar. O momento, para nós, é de aprendizado, principalmente na elaboração de procedimentos seguros e corretos, a partir da assimilação de conceitos e princípios solidificados na doutrina, jurisprudência e técnica legislativa.